

## Invalidiliiton ratkaisuehdotus vammaispalvelulainsäädännön uudistamista koskevan lakiesityksen henkilökohtaisen avun kehittämiseksi (Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/12531/2021)

Lausunnoilla olevaan Valas -luonnokseen on tehty merkittäviä muutoksia henkilökohtaiseen apuun. Esitämme tässä asiakirjassa ratkaisuehdotuksen henkilökohtaisen avun kokonaisuuteen. Ratkaisuehdotus nojautuu YK:n vammaisyleissopimuksen yleiskommentin nro 5 (2017) ”Eläminen itsenäisesti ja osallisuus yhteiskunnassa” luvun II Artiklan 19 velvoittavan sisällön A määrittelyyn kohta (d) Henkilökohtainen apu.

Vammaispalvelulakia koskevan hallituksen esityksen luonnoksen 9 § 3 mom. laiventaisi nykyistä henkilökohtaisen avun myöntämisen edellytyksiä nykyistä matalaa oikeuskäytäntöä alemmaksi. Tämä johtuu siitä, että tämänhetkinen palvelun myöntämisedellytys poistuisi (vaikeavammaisen henkilön **kyky määritellä** avun sisältö ja toteutustapa). Palvelun myöntämisen edellytys muuttuisi (vamman henkilön **kykyyn** itsenäisesti tai tuetusti **ilmaista tahtonsa** avun sisällöstä).

Luonnoksen perusteluiden mukaisesti, henkilökohtaisen avun piiri laajenisi nykyisestäään; ”Sellaisille henkilöille, jotka eivät tunne kellonaikoja tai hahmota viikonpäiviä, joille ei voi asettaa edellytykseksi kykyä ilmaista toiminnan ajankohtaa. Henkilö, joka ei kykene hahmottamaan ympäristöään, ei pysty välttämättä ilmaisemaan, minne haluaa avustajan kanssa mennä. Tätäkään ei voi asettaa henkilökohtaisen avun saamisen edellytykseksi. Osa vammaisista henkilöistä tarvitsee henkilökohtaista apua juuri ajan hahmottamisessa tai oikean paikan löytämisessä.”. Muutos on siis merkittävä.

Kun kyseessä on avun määrittely, on velvoite vahva ja yksilön on kyettävä määrittelemään avun toteuttamista ja ymmärtämään sen aiheuttamat seuraukset ja vaikutukset. Kun kyseessä olisi pelkkä ilmaisu, ei yksilöltä edellytettäisi samankaltaista syy-seuraussuhteiden ymmärtämistä. Tällöin myös henkilökohtaisen avustajan työrooli muuttuisi vahvaksi vastuunkantajaksi, avun toteuttamisessa ja sen määrittelyssä, ilmaisun tukemisessa, ymmärtämisessä ja työtehtävissä nykyisestä. On huomattava, että tällä hetkellä edellytyksenä on kyky määritellä sekä avun sisältö että toteuttamistapa, ja näiden ehtojen on täytyttävä yhtä aikaa. Tämä oikeudellinen kokonaisuus vaikuttaa suoraan siihen, miten vahva yksittäisen vammaisen henkilön asema palvelussa on ja miten velvoittavasti henkilökohtaisen avustajan on noudatettava vammaisen henkilön tahdonilmaisua ja miten oikeudelliset vastuut jakaantuvat tässä oikeussuhteessa.

Lain perusteluissa muutosta on perusteltu oikeuskäytännöllä. Esille nostettu oikeuskäytäntö on tältä osin ollut yksipuolinen ja sitä olisi perusteltua tuoda laajemmin erityyppisten ratkaisujen ja vammairyhmien valossa esille. Tuomioistuinten antamat ratkaisut arvioivat tahdonilmaisua voimassa olevan vammaispalvelulain 8 c § 2 mom. mukaisesti. Tämä edellyttää oikeudellisesti sitä, että vammaisen henkilö kykenee itsenäisesti tai tuettuna määrittelemään avun tarpeen ja sen toteuttamistavan kulloinkin kyseessä olevassa tilanteessa. Ei siis pelkästään kyvystä ilmaista tahtonsa avun sisällöstä. Tämä näkyy myös oikeustapauksissa. Oikeuden on perustettava ratkaisunsa voimassa olevaan pykälään, jossa kytkös edellä mainittujen ehtojen täyttymisestä on välitön. Nyt tahdonilmaisusta on poistettu nämä yhteydet. Muutos olisi merkittävä.



Jo nyt on havaittavissa, että vammaisilla henkilöillä on usein henkilökohtaisen avun käytössä tilanteita, joissa on vaikeuksia saada toivomaansa ja määrittelemäänsä apua. Apua antavat tahot pyrkivät rajaamaan avun sisältöä ja ajankohtia, joka estää käytännössä vammaisen henkilön itsemääräämisoikeuden toteutumisen sen tukemisen sijasta. Osittain tämä johtunee siitä, että muut vammaispalvelut ovat tällä hetkellä puutteellisia ja henkilökohtaisen avun piiriin on joutunut henkilöitä, jotka eivät kykene käyttämään palvelua sen toimintatapojen vuoksi ja määrittelemään apua ja sen toteuttamista siten kuin henkilökohtaisen avun toteuttamistavat tällä hetkellä edellyttävät vammaiselta henkilöltä. Vammaiset henkilökohtaisen avun käyttäjät ovat joutuneet myös eritasoisten laiminlyöntien ja jopa rikoksien uhreiksi henkilökohtaisten avustajien toimesta.

Palvelun myöntämisen edellytyksiä säädettäessä ratkaistaan vammaisen henkilön autonomian aste itsemääräämisoikeuteen. Olemme kannattaneet nykyisen henkilökohtaisen avun saamisen edellytysten pysyttämistä siten, kuin rauenneessa hallituksen esityksessä 159/2018 vp on esitetty. Esitys oli selkeä ja vastasi nykyistä oikeustilaa. Nyt oleva esitys eroaa tästä. Jos rauennut hallituksen esityksen muotoilu ei ole mahdollinen, edellyttämme huomattavan paljon tarkempaa sääntelyä esitettyihin henkilökohtaisen avun pykäliin, kuten Invalidiliiton ratkaisuehdotuksen mukaista sääntelyä.

Invalidiliiton ratkaisuehdotus nojautuu YK:n vammaisyleissopimuksen yleiskommentin nro 5 (2017) "Eläminen itsenäisesti ja osallisuus yhteiskunnassa" luvun II Artiklan 19 velvoittavan sisällön A määrittelyyn kohta (d) Henkilökohtainen apu. Yleiskommentin mukaan henkilökohtaisen avun erottaa muista palveluista se, että sen on täytettävä siinä todetut tunnusmerkit. Tämä tarkoittaa, että vammaisen henkilön on kyettävä itse tai tuetusti johtamaan ja ohjaamaan toisen henkilön antamaa apua, jolloin henkilökohtainen apu muodostuu vammaiselle henkilölle välineeksi itsenäiseen elämään. Tämän lisäksi vammaisen henkilön tulee kontrolloida henkilökohtaista apua, tarkoittaen, että hän voi joko sopia palvelusta itse eri palveluntuottajien kanssa tai että hän toimii itse työnantajana. Vammaisella henkilöllä tulee olla mahdollisuus räätälöidä oma palvelunsa, toisin sanoen määrittellä palvelu ja päättää kuka, mitä, missä, milloin ja millä tavoin palvelu tuotetaan hänelle ja neuvoa ja ohjata palveluntuottajaa. Tätä tarkoittaa yleiskommentissa edellytetty tunnusmerkistö "person directed" ja "user led". Invalidiliitto katsoo, että lakiesitys on kirjoitettu siten, ettei YK:n vammaiskomitean yleiskommenteja ole otettu huomioon.

Ratkaisuehdotuksessamme lakiluonnoksessa esitetty saamisedellytys henkilökohtaiselle avulle "vammaisen henkilön kyky itsenäisesti tai tuettuna ilmaista tahtonsa avun sisällöstä" kohdistetaan palvelumallilla tuotettuun henkilökohtaiseen apuun. Palvelumalleilla (hyvinvointialueen alueen itse tuottamaa palvelua tai alueen hyväksymän palvelusetelin avulla hankittu palvelu) tuotettu henkilökohtainen apu nimettäisiin Hyvinvointialueen tuottamaksi henkilökohtaiseksi avuksi. Henkilökohtaisen avun työnantajamallin saamisedellytys pysyisi nykyisellään ("vammaisella henkilöllä on oltava voimavaroja määrittellä avun sisältö ja toteutustapa") samoin kuin sen nimi, "Henkilökohtaisen avun työnantajamalli".

Hyvinvointialueella olisi oltava käytössä kaikki henkilökohtaisen avun tuottamistavat. Päätettäessä henkilökohtaisen avun tuottamistavasta hyvinvointialueen olisi otettava huomioon vammaisen henkilön oma mielipide, elämäntilanne ja asiakassuunnitelmassa kirjattu avun tarve. Ehdottamamme erot saamisedellytyksissä perustuvat eri tuottamistapojen toteuttamiseen ja tästä aiheutuviin oikeudellisiin eroihin. Ne konkretisoituvat vammaisen henkilökohtaisen avun käyttäjän, henkilökohtaisen avustajan ja palveluita tuottavan tahon oikeuksiin ja vastuisiin. Esityksemme selkeyttäisi kaikkien eri toimijoiden oikeustilaa sekä työmarkkinoita ja turvaisi kaikkein



heikoimmassa asemassa olevien vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuden toteutumisen henkilökohtaisen avun käytössä.

Ratkaisuehdotuksemme tukisi myös käytännön toimeenpanoa ja henkilökohtaisen avun käyttäjien oikeusturvaa. Tässä ehdotuksessa ei oteta kantaa muihin lakiesityksen palveluihin, joista lausutaan Invalidiliiton virallisessa lausunnossa.

## Invalidiliiton ratkaisuehdotus

Esitetty rakenne henkilökohtaisen avun säätämiseksi kolmessa eri pykälässä (9 § Henkilökohtainen apu, 10 § Henkilökohtaisen avun tuottaminen, 11 § Henkilökohtaisen avun työnantajamalli) säilytetään, mutta pykälien sisään tehdään tarkennuksia, jotka selkeyttäisivät nykytilaa. Pykälien nimenomaisia sanamuotoiluja lainsäätäjän tavoitteiden toteutumiseksi täsmennettäisiin.

### Pykäläkohtaiset ja yksityiskohtaiset perustelut

#### 9 §

##### **Henkilökohtainen apu**

***(9 §:stä poistetaan sen 3 momentissa mainittu henkilökohtaisen avun myöntämisen edellytys. Henkilökohtaisen avun myöntämisen edellytys siirretään 10 §, jossa säädetään henkilökohtaisen avun tuottamisesta sellaisenaan, kuin se on kirjattu 9 §:n, eli; ”Henkilökohtaisen avun myöntämisen edellytyksenä on, että vammaisen henkilö kykenee itsenäisesti tai tuettuna ilmaisemaan tahtonsa avun sisällöstä.”)***

*” Vammaisella henkilöllä on oikeus saada henkilökohtaista apua, jos hän tarvitsee välttämättä ja toistuvasti toisen henkilön apua:*

- 1) päivittäisissä toimissa;*
- 2) työssä tai opiskelussa;*
- 3) vuorovaikutuksessa, vapaa-ajan toiminnassa tai yhteiskunnallisessa osallistumisessa.*

*Henkilökohtaisen avun tarkoituksena on, että vammaisen henkilön itsemääräämisoikeus toteutuu yhdenvertaisesti muiden kanssa niissäkin tilanteissa, joissa hän tarvitsee toisen henkilön apua.*

~~*Henkilökohtaisen avun myöntämisen edellytyksenä on, että vammaisen henkilö kykenee itsenäisesti tai tuettuna ilmaisemaan tahtonsa avun sisällöstä.*~~

*Henkilökohtaiseen apuun voi osana palvelun kokonaisuutta kuulua sellaisia avustajan toteuttamia itsehoitoa vastaavia toimenpiteitä, jotka liittyvät terveyden ylläpitoon sekä pitkäaikaisen sairauden ohjeiden mukaiseen hoitoon. Hyvinvointialueen on annettava vammaiselle henkilölle ja tarvittaessa avustajalle näiden toimenpiteiden edellyttämää ohjausta.*

*Vammaisella henkilöllä on oikeus saada henkilökohtaista apua päivittäisissä toimissa, työssä ja opiskelussa sen verran kuin hän välttämättä tarvitsee. Lisäksi vammaisella henkilöllä on oikeus saada henkilökohtaista apua vuorovaikutuksessa, vapaa-ajan toiminnassa tai yhteiskunnallisessa*



osallistumisessa vähintään 30 tuntia kuukaudessa, jollei tätä pienempi tuntimäärä riitä turvaamaan henkilön välttämätöntä avuntarvetta.”

## Perustelut

Oikeustilan selkeyttämiseksi esitetään, että 9 § jäisi yleiseksi henkilökohtaista apua säänteleväksi pykäläksi, jossa säädettäisiin palvelun tavoitteista, sisällöstä ja määrästä. Palvelumallilla ja työnantajamallilla tuotettava henkilökohtainen apu kirjattaisiin molemmat omaksi pykäläkokonaisuudekseen. Molemmissa tuottamistavoissa määriteltäisiin palvelun, henkilökohtaisen avun myöntämisen edellytys sellaiseksi, joka vastaa vammaisen henkilön kykyä tosiasiallisesti käyttää palvelua valitulla toteuttamistavalla. Palvelumallissa henkilökohtaisen avun saamisedellytys vastaisi esityksen mukaista henkilökohtaisen avun myöntämisen edellytyksiä. Työnantajamallissa säilyisi nykyinen henkilökohtaisen avun saamisedellytys. Ehdotus tukisi työnantajan ja palveluntuottajan vastuuaseman toteuttamista henkilökohtaisen avun tuottamisessa.

## 10 §

**Hyvinvointialueen tuottama henkilökohtainen apu ~~Henkilökohtaisen avun tuottaminen~~**

**(Pykälän nimi tarkennetaan koskemaan hyvinvointialueen tuottamaa henkilökohtaista apua ja lisätään 1 momenttiin henkilökohtaisen avun myöntämisen edellytys)**

”Hyvinvointialue voi tuottaa henkilökohtaisen avun palvelut siten kuin hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 9 §:ssä, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetussa laissa (569/2009) tai tämän lain 11 §:ssä säädetään. **Henkilökohtaisen avun myöntämisen edellytyksenä on, että vammaisen henkilö kykenee itsenäisesti tai tuettuna ilmaisemaan tahtonsa avun sisällöstä.** Hyvinvointialueella on oltava käytössä kaikki henkilökohtaisen avun tuottamistavat. Päättyessään henkilökohtaisen avun tuottamistavasta hyvinvointialueen on otettava huomioon vammaisen henkilön oma mielipide, elämäntilanne ja asiakassuunnitelmaan kirjattu avun tarve.

Henkilökohtaisena avustajana voi erityisesti syystä toimia vammaisen henkilön perheenjäsen, jos se on vammaisen henkilön edun mukaista.

Henkilökohtaisen avun sijaisjärjestelyjen tuottamis- ja toteuttamistavat avustajan poissaolotilanteiden varalta on kirjattava asiakassuunnitelmaan ja päätökseen.”

## Perustelut

Kokonaisuuden selkeyttämiseksi esitetään, että palvelumallilla tuotettava henkilökohtainen apu muodostaa oman pykäläkokonaisuuden, jossa henkilökohtaisen avun saamisedellytys vastaisi esityksen mukaista henkilökohtaisen avun myöntämistä. Palvelutuotannolla toteutettu henkilökohtainen apu poikkeaa oikeudellisista sitoumussuhteista merkittävästi siitä, miten yksityinen työnantaja organisoii ja vastaa henkilökohtaisen avun palvelusta.

Henkilökohtaisen avun myöntämisen edellytyksenä palvelumallissa olisi, että vammaisen henkilö kykenee itsenäisesti tai tuettuna ilmaisemaan tahtonsa avun sisällöstä. Työnantajamallissa säilyisi nykyinen henkilökohtaisen avun saamisedellytys. Tämä vastaisi vammaisen henkilön oikeusturvaan tilanteissa, jossa henkilöllä on alentunut kyky määritellä avun sisältö ja toteuttamistapa. Avun toteuttaminen voisi tällöin turvallisesti perustua myös pelkkään vammaisen

asiakkaan itsenäiseen tai tuettuun ilmaisuun avusta. Samalla se toisi oikeudellisen eron työnantajamallilla työnantajalle palvelun tuottamisesta seuraaviin oikeudellisiin vastuisiin.

Lisäksi 10 § otsikko muuttuisi esim. ”Hyvinvointialueen tuottaman henkilökohtaisen avun malli”. Esittämämme muotoilu selkeyttäisi pykälätasolla henkilökohtaisen avun järjestämistapojen eroja, palvelun tuottajan (julkinen/yksityinen) ja yksittäisen vammaisen henkilön tai muun yksityishenkilön tuottama henkilökohtainen apu. Tämä olisi tarpeellista myös ottaen huomioon valvontaan ja erityyppisiin sopimuskokonaisuuksiin liittyvät erot oikeushenkilön ja yksityisen henkilön toteuttaman henkilökohtaisen avun välillä. Selkeys näiden eri tuottamistapojen välillä tukisi lain ymmärrettävyyttä. Järjestämistapojen eroilla on välitön vaikutus vammaisen henkilön oikeusasemaan ja vastuisiin palvelun toteuttamisessa sekä henkilökohtaisena avustajana toimivan työntekijän työnkuvaan ja sen suhdetta avustettavaan vammaiseen henkilöön.

Kiinnitämme huomiota myös siihen, että lakiesityksessä ei ole huomioitu vireillä olevaa STM:n lausuntopyyntöä luonnoksesta hallituksen esitykseksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalaiksi (diaarinumero: VN/11423/2021). Luonnoksessa on esitetty, että lain soveltamisalan ulkopuolelle rajautuisi vammaispalvelulain 8 c §:n henkilökohtainen apu. Rajaus olisi voimaan astuessaan problemaattinen henkilökohtaisen avun palvelumalleissa ja Invalidiliitto on esittänyt rajauksen poistamista. Tilanne on erittäin akuutti, jos nyt vammaispalvelulain uudistamisen yhteydessä esitetty muutos henkilökohtaisen avun saamisedellytyksiin toteutuisi. Se vaikuttaisi käytännössä siihen, että palvelumalleilla tuotettavien henkilökohtaisen avun palvelujen piiriin tulisi nykyistä asiakaskuntaa laajemmin sellaisia asiakkaita, jotka vamman tai sairauden johdosta eivät itse välttämättä kykenisi valvomaan pääasiallisesti yksin työskentelyssä suoritettavaa henkilökohtaista apua. Nykyinen asiakkaille asetettu edellytys määritellä palvelun, eli avun, sisältö ja toteuttamistapa madaltuisi, mikä käytännössä näkyisi siinä, että asiakkaalle aiemmin kuulunut kontrolli olisi epäselvä tai sitä ei olisi lainkaan.

Palvelutuotannossa ja työsuhteissa vastuu on kuitenkin aina määriteltävä jollekin taholle. Nyt nämä vastuukysymykset ovat jääneet määrittelemättä, vaikka ne vaikuttavat merkittävässä määrin vammaisen henkilön oikeusturvaan ja vastuun kohdentamiseen palvelun tuottamisessa. Vastuu ei voi jäädä määrittelemättä. Palveluntuottajille tulisi nyt vireillä olevassa sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalaissa mahdollistaa ja säätää tätä koskevat riittävät keinot varmistaa henkilökunnan sopivuus työhön, esim. oikeudesta tarkistaa rikosrekisteriote. Asiaa ei ole huomioitu vielä valmisteluvaiheessa.

Valvontaviranomaisilta on jo tullut laajasti yhteydenottoja siitä, miten henkilökohtaisen avun työntekijöiksi hakeutuu myös sellaisia sote-alan ammattilaisia, joita on poistettu JulkiTerhikistä ja Suosikista esimerkiksi tilanteissa, joissa työnkuvaan on ilmoitettu työtehtäviin liittyviä tehtäviä kuten lääkkeiden jakelu / anto ja ammattiluvan menettäminen on johtunut em. työtehtävissä tehdyistä rikkeistä. Tiedossamme on myös, että vammaiset henkilökohtaisen avun käyttäjät ovat joutuneet myös eritasoisten laiminlyöntien ja jopa rikoksien uhreiksi henkilökohtaisten avustajien toimesta. Ongelmia lisää myös alalla vallitseva merkittävä työvoiman saatavuuspula, joka uhkaa käytännössä palvelujärjestelmän toimivuutta.

Lain tulee perustua siihen, että se on toteutettavissa myös käytännön elämässä. Sen tulee olla selkeä ja turvata oikeudet odotukset ja myös nykyinen taso perusoikeuksien turvalle. Ratkaisuesityksemme tukisi tätä.



## 11 §

### **Henkilökohtaisen avun työnantajamalli**

**(Pykälän 2 momenttiin lisätään henkilökohtaisen avun myöntämisen edellytys ja momentin viimeinen lause muutetaan. Pykälään lisätään vastaavat momentit kuin mitä 10 § 2 ja 3 momentti säättää vammaisen henkilön perheenjäsenestä sekä sijaisjärjestelyjen tuottamis- ja toteuttamistapojen kirjaamisesta)**

”Työnantajamalli tarkoittaa henkilökohtaisen avun tuottamistapaa, jossa vammaisen henkilö palkkaa henkilökohtaisen avustajan työsopimuslain (55/2001) mukaiseen työsuhteeseen ja toimii avustajan työnantajana. Hyvinvointialue korvaa avustajan palkkaamisesta aiheutuvat kustannukset. **Hyvinvointialueella on oltava henkilökohtaisen avun työnantajamalli yhtenä henkilökohtaisen avun toteuttamistapana.**

**Henkilökohtaisen avun järjestäminen työnantajamallilla edellyttää, että vammaisella henkilöllä on voimavaroja määritellä avun sisältö ja toteutustapa ja, että vammaisen henkilö kykenee vastaamaan työnantajan velvollisuuksista.** Lisäksi edellytyksenä on, että vammaisen henkilö antaa asiakassuunnitelmaan kirjattavan suostumuksensa työnantajana toimimiseen. Hänen tulee saada sitä ennen hyvinvointialueelta riittävä selvitys työnantajan vastuista ja velvollisuuksista. **Alaikäisen lapsen huoltaja voi toimia erityisestä syystä henkilökohtaisen avustajan työnantajana vastaavin edellytyksin kuin vammaisen henkilö itse, jos tätä on pidettävä alaikäisen vammaisen lapsen edun mukaisena.** ~~Alaikäisen lapsen huoltaja tai vammaisen henkilön edunvalvoja voi toimia henkilökohtaisen avustajan työnantajana vastaavin edellytyksin kuin vammaisen henkilö itse.~~

Hyvinvointialueen on korvattava vammaiselle henkilölle kohtuullinen avustajan palkka, työnantajan lakisääteiset maksut ja korvaukset sekä muut työnantajana toimimisesta aiheutuvat välttämättömät ja kohtuulliset kustannukset mukaan lukien palkkahallinnon kustannukset. Avustajan palkka sekä työnantajana toimimisesta aiheutuvien kulujen perusteet ja korvaamistapa on kirjattava asiakassuunnitelmaan ja päätökseen.

Hyvinvointialueen on annettava yksilöllistä neuvontaa ja tukea työnantajamalliin liittyvissä käytännön asioissa.

**Henkilökohtaisena avustajana voi erityisestä syystä toimia vammaisen henkilön perheenjäsen, jos se on vammaisen henkilön edun mukaista.**

**Henkilökohtaisen avun sijaisjärjestelyjen tuottamis- ja toteuttamistavat avustajan poissaolotilanteiden varalta on kirjattava asiakassuunnitelmaan ja päätökseen”.**

### **Perustelut**

Henkilökohtaisen avun työnantajamallia on jo selkeytetty luonnoksessa kirjaamalla se omaan 11 §:än. Tämä on kannatettavaa. 11 §:n Henkilökohtaisen avun työnantajamalliin lisättäisiin sen 2 momenttiin henkilökohtaisen avun myöntämisen edellytyksistä henkilökohtaisen avun työnantajamallilla seuraavasti; ”Henkilökohtaisen avun myöntämisen edellytyksenä



työnantajamallilla on, että vammainen henkilö kykenee itsenäisesti tai tuettuna määrittelemään avun tarpeen ja sen toteuttamistavan työnantajamallilla.”

Kun henkilökohtaisen avun käyttäjällä on voimavaroja, on luontevaa, että työoikeudelliseen suhteeseen liittyvä työnantajan direktio-oikeuden käyttö on mahdollista työsuhteessa. Ongelmallista on, jos henkilökohtaisen avun käyttäjällä ei ole voimavaroja määritellä avun sisältöä ja toteutustapaa, jolloin hänellä ei olisi myöskään työnantajuuteen liittyvää voimavaraa käyttää direktio-oikeutta ja näin kykyä huolehtia työnantajavelvoitteista työnantajamallilla.

Oikeudellinen ongelma syntyy alaikäisten tai edunvalvonnan alla olevien henkilöiden oikeustoimikelpoisuudesta antaa lakiesityksen 11 §:ssä edellytetty asiakassuunnitelmaan kirjattava suostumus työnantajana toimimiseen. Alaikäinen tai edunvalvonnan alla oleva henkilö vajaavaltaisena ei voi antaa pätevää suostumusta työnantajana toimimiseen asiakassuunnitelman kirjauksena sellaiseen oikeustoimeen, jossa henkilön tulee olla oikeustoimikelpoinen ja ymmärtämään tahdonilmaisunsa seuraukset. Työoikeudellisen suhteen hyväksymistä ei voi pitää vähäisenä oikeustoimena, johon vajaavaltaisella olisi oikeudellinen toimivalta tehdä. Edunvalvonnan tarpeessa olevien ja alaikäisten lasten henkilökohtainen apu ja muut apuun ja tukeen liittyvät tarpeet tulisi ratkaista muilla tavoin kuin henkilökohtaisen avun työnantajamallilla, esim. hyvinvointialueen tuottamilla erilaisilla henkilökohtaisen avun palveluilla tai muilla vammaispalveluilla.

Ratkaisuehdotuksemme mukainen palvelun myöntämisen selkeyttäminen työnantajamallissa varmentaisi myös sen, että työnantajan tulisi olla oikeustoimikelpoinen henkilö. Henkilön olisi pystyttävä vastaamaan työsuhteesta johtuvista velvoitteista, koska viime kädessä hänellä on oikeus ja vastuu kantaa ja vastata oikeudessa mahdollisissa työsopimus oikeudellisissa riidoissa. Suostumuksen antaminen työnantajana toimimiseen on edellytettävä vammaiselta henkilöltä kykyä ymmärtää työoikeudellinen vastuuasemansa ja siitä seuraavat vaikutukset. Näin ollen suostumuksen antaminen henkilökohtaisen avun työnantajamallin hyväksymiseksi ei olisi mahdollista antaa niissä tilanteissa, joissa vammainen henkilö ei kykene määrittelemään avun sisältöä ja toteuttamistapaa. Ratkaisuehdotuksemme selkeyttäisi tätäkin kokonaisuutta.

Tästä syystä emme esitä virallisen edunvalvojan mahdollisuutta toimia henkilökohtaisen avun työnantajana. Virallinen edunvalvoja on hyvin etäällä ja tuskin koskaan läsnä käytännön työn, eli henkilökohtaisen avustajan työn toteuttamisessa.

Edunvalvontaan liittyvien tilanteiden kohdalla, erityinen ongelma syntyy työsuojeluvuoroitteiden toteuttamisen mahdottomuutena. Edunvalvojan ollessa etäällä työn suorittamiskohteesta on todennäköistä, ettei lainsäädäntöön liittyviä valvontavelvoitteita erityisesti työsuojelunäkökulmasta voida toteuttaa riittävällä tavalla. Tätä ei voida pitää työntekijöiden oikeuksien toteutumisen näkökulmasta kestäväenä. Tilanne aiheuttaisi myös epäselvyyttä siitä millä tavoin työnantajuus jakaantuisi edunvalvojan ja oikeustoimikelpoisuudeltaan rajoitetun vammaisen henkilön välillä. Esimerkiksi STM:n vammaislainsäädännön uudistamistyöryhmässä (STM Raportteja ja muistioita 2015:21) esitti näihin tilanteisiin rajoituksia. Loppuraportin ehdotuksen 12 §:n mukaan kukaan ei olisi voinut toimia täysi-ikäisen vammaisen henkilön puolesta työnantajana. Loppuraportin mukaan tämä olisi selkeyttänyt nykyistä tilannetta täysi-ikäisten ja oikeustoimikelpoisuudeltaan rajoitettujen vammaisten osalta. Asiassa on huomioitava, että holhoustoimilain 26 §:n vajaavaltaisen tekemä oikeustoimi, johon vajaavaltaisella ei ole ollut oikeutta, ei sido vajaavaltaista, jollei edunvalvoja ole antanut siihen suostumustaan. Tästä syystä edunvalvojaa ei esitetä ratkaisuehdotuksessamme



tahoksi, joka voisi toimia henkilökohtaisen avustajan työnantajana vammaisen henkilökohtaisen avun käyttäjän puolesta.

## Lopuksi

Ehdotuksemme selkeyttäisi palvelumallin ja työnantajamallin merkittäviä oikeudellisia eroja vammaisen henkilön ja avun käyttäjän osalta, kuin myös työoikeudellisten vaikutusten osalta. Työmarkkinoiden selkeys on kaikkien eri tavoin vammaisten ihmisten oikeuksien ja turvallisen henkilökohtaisen avun toteuttamisen edellytys. Erityisesti heikoimpien vammaisten ihmisten kohdalla, jotka eivät itse kykene valvomaan omia oikeuksiaan ja palvelujaan. Lakiehdotusta tulisi näin ollen tarkentaa, jotta nykyiset juridisesti epäselvät ja sekä työnantajalle että työntekijälle epämielekkäät järjestelyt tulisivat poistumaan.

Jotta organisointiin, vastuisiin ja vammaisen asiakkaan ja työntekijän rooliin liittyvät asetelmat pysyisivät edes jollain tavoilla muuttuvissa tilanteissa hallinnassa ja ymmärrettävinä, ilman että henkilökohtainen apu romuttuu toisen ihmisen sanelemaksi palveluksi tai päinvastoin altistaisi heikommassa asemassa olevat vammaiset ihmiset heille sopimattoman palvelun piiriin, on henkilökohtaisen avun kokonaisuutta selkiytettävä. Tämä on välttämätöntä jo ajatellen vallitsevaa työvoiman saatavuuteen liittyvää kriittistä tilannetta. Myös työntekijät ja alalle hakeutuvat työntekijät kaipaavat selkeitä työnkuvia, kuin myös tietoa siitä, mikä on minun vastuuni, kuka sen kantaa ja toiminko vain ohjeiden vastaanottajana vai tuleeko minun puuttua toimintaan siten, että tuen vammaista henkilökohtaisen avun käyttäjää, tulkitsen hänen tahdonilmaisuaan, ymmärrän eri kommunikaatiotapoja ja luon päivästruktuurin. Työnkuva avustamistilanteissa, joissa annetaan tukea avun sisältöön kohdistuvassa tahdonilmaisussa, on päinvastainen kuin niissä tilanteissa, joissa avustettava vammaisen henkilö ohjaa itse itsenäisesti henkilökohtaisen avustajan työtehtäviä. Tämä vaikuttaa myös siihen, kykeneekö ja miten paljon henkilökohtaisen avun käyttäjä toimimaan työnantajana vai järjestetäänkö henkilökohtainen apu palvelumallilla. Kun henkilökohtaisen avun kustannuserot ovat erilaiset työnantajamallissa verrattuna palvelumalliin, minkä lisäksi tahdonilmaisussa tukeminen saattaa edellyttää joissain tilanteissa myös työntekijöiltä erityisosaamista, jolla on vaikutuksia palkkakuluihin, vaikuttavat kaikki nämä palvelun tuottamisesta syntyviin kuluihin.

Vammaispalveluiden toteutus on vahvasti työvoimapainotteista palvelumarkkinoilla tapahtuvaa toimintaa, joka toteuttaessaan vammaispalveluita lopulta määrittää oikeuden toteutumista tuotettavalla palvelulla. Jotta työ- ja palvelumarkkinoiden sisäänrakennetut mekanismit vaikuttaisivat mahdollisimman vähän palvelutuotannon kautta vammaisen ihmisen mahdollisuuteen päästä laissa säädettyihin oikeuksiinsa, tulee pykälien olla mahdollisimman tarkkarajaisia, ymmärrettäviä ja selkeitä. Koska kyse on yksilön oikeustilaan liittyvästä säätelystä, on se kirjattava lain tasolle. Pelkät perustelut eivät riitä. Tästä syystä asiaa on syytä tarkentaa myös 9, 10 että 11 §:n kohdalta, onko säätely riittävän tarkkarajaisesti kirjattu.

Jos edellä olevia selkeyttäviä huomioita tai samankaltaisia huomioita ei tulla esityksessä huomioimaan, tulee perusoikeudelliset vaikutukset selvittää vammaisten henkilöiden oikeuksien osalta. Mitkä perusoikeudelliset vaikutukset syntyvät niille vammaisille henkilöille, jotka saisivat uusina palvelun käyttäjinä henkilökohtaista apua ja rajoittaisiko henkilökohtaisen avun myöntämisen esitetty muutos nykyisten henkilökohtaisen avun palvelumallia käyttävien vammaisten henkilöiden määräysvaltaa määritellä palvelumallissa avun sisältöä ja toteuttamistapaa.





Henkilökohtaisten avustajien osalta tulee selvittää oikeudellisten vastuukysymysten määrittely ja niissä mahdollisesti tapahtuva muutos samoin kuin työn identiteettiin, työn kuvaan ja osaamiseen liittyvät lisävaatimukset. Palveluntuottajien osalta tulee selvittää palvelun tuottamiseen liittyvän vastuusetelman vaikutukset palvelun tuottamisen sisältöön, työntekijöiden osaamistason ja vastuiden sekä työntekijän työnkuvan muutoksista johtuvat kustannuslisät.

Lisätietoja: lakimies Elina Nieminen, Invalidiliitto, [elina.nieminen@invalidiliitto.fi](mailto:elina.nieminen@invalidiliitto.fi), 044 765 0663

